

CONSULTA/0452/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 094/2025 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Convênio – Autorização legislativa - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Nº 94/2025 do Executivo, que "AUTORIZA O MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, A ADERIR AO CONVÊNIO CELEBRADO PELO GOVERNO FEDERAL, POR MEIO DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, PARA O FIM QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

Competência de iniciativa.

Disposições gerais acerca da autorização para o Município aderir ao convênio especificado.

Impacto no orçamento.

Impacto ao celebrar o convênio que tem como objetivo criar um sistema nacional padronizado de emissão de NFs.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Agradeço desde já pela atenção e fico à disposição para qualquer esclarecimento adicional”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Pois bem, o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, garante aos Municípios a competência para legislarem sobre interesse local. Também cabe ao Prefeito Municipal deflagar o processo legislativo destinado a requerer a autorização legislativa para firmar convênios com outras pessoas federativas.

O **Projeto de Lei nº 094/2024**, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, dispõe sobre o pedido de autorização para firmar um convênio com a União, visando a “adoção do padrão nacional da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica, bem como exercer opção por produtos disponíveis pelo Sistema Nacional da NFS-e” (art. 1º).

A rigor, não há a necessidade de autorização legislativa para que o Município celebre convênios com outros entes federativos, tendo em vista que se trata de uma atribuição meramente administrativa, portanto, privativa do chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho: “Também desnecessária se nos afigura a autorização legislativa” (cf. *in Manual de Direito Administrativo*, 39ª ed., Atlas, São Paulo, 2025, p. 186).

Diogenes Gasparini afirma que “Sua celebração deve ser previamente autorizada por lei de cada partícipe, salvo em relação ao partícipe particular. No que concerne à lei autorizadora, ressalte-se que o STF, em mais de uma vez, julgou inconstitucional essa exigência, por entendê-la como violadora do princípio da harmonia e independência dos Poderes (RTJ, 94:995 e 115:597; RDA, 140:63 e 161:169; RT, 599:222).” (cf. *in Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 879).

Hely Lopes Meirelles ensina: “Para os convênios e consórcios públicos há necessidade de autorização legislativa das respectivas Câmaras de Vereadores para que os prefeitos possam subscrever o pacto e assumir os encargos que tocarem a casa Município” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 615). Contudo, o mesmo autor alerta sobre a existência de manifestação do Supremo Tribunal Federal em sentido diverso (cf. *in ob. cit.*, p. 616).

O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. Invasão da reserva da Administração, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão

da administração. Precedentes. Ação procedente” (cf. in ADI nº 2167852-88.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Xavier de Aquino, *J.* em 28/11/18).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente” (cf. in ADI nº 2061166-72.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Alvaro Passos, *J.* em 10/10/2018).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inciso VIII do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de Americana, que exige aprovação parlamentar prévia para celebração de convênios com entidades públicas ou particulares. Separação de poderes. Controle parlamentar de atos do Poder Executivo. Exigência cabível apenas em situações em que os convênios podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Exegese dos artigos 20, inciso XIX, da Constituição Estadual e 49, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes deste C. Órgão Especial e do STF. Interpretação conforme à Constituição, a fim de estabelecer que a autorização legislativa é restrita aos convênios com potencialidade de geração de encargos ou compromissos gravosos ao município. Ação julgada procedente” (cf. in ADI nº 2081571-22.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Gomes Varjão, *J.* em 12/2/2025).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais compartilha deste mesmo entendimento:

“Segundo jurisprudência do Órgão Especial deste Tribunal, o chefe do poder executivo municipal não necessita de autorização legislativa para realização e execução de convênio celebrado com o Estado” (cf. Apelação Cível nº 1.0081.13.001461-6/001, 6ª Câmara Cível, Rel. Des. Sandra Fonseca, *J.* em 14/08/18).

“CONSTITUCIONAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO PODER EXECUTIVO. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. A Súmula 18 deste Órgão Especial enuncia ser ‘inconstitucional lei municipal que exige prévia autorização legislativa para a celebração de convênios e contratos, pelo Poder Executivo’” (cf. *in* ADI nº 1.0000.17.052894-7/000, Órgão Especial, Rel. Des. Luiz Carlos Gomes da Mata, *J.* em 13/06/2018).

Nessa toada, decidiu o Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 26751-74.2013.8.08.0000 RELATOR: DESEMBARGADOR SAMUEL MEIRA BRASIL JR. REQUERENTE: PREFEITO DE ITAPEMIRIM ADVOGADO: JOSÉ DAS GRAÇAS PEREIRA RECORRIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1438/1997. MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM. AÇÃO PROCEDENTE. EFEITO EX NUNC. CIÊNCIA DA DECISÃO LIMINAR. 1. O ‘Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição

Federal.’(ADI 770, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00055) 2. O TJES sedimentou que é inconstitucional previsão legislativa cujo teor determina que os convênios celebrados pelo Prefeito com entidades públicas ou privadas para realização de objetivos de interesse municipal sejam previamente autorizados pela Câmara Municipal. Precedentes STF e TJES. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, JULGAR PROCEDENTE o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º e 2º, do art. 1º, da Lei Municipal nº 1438/1997” (cf. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 100140007574, Tribunal Pleno, Rel. Des. Samuel Meira Brasil Júnior, J. em 05/05/2014).

O relator da decisão supracitada advertiu que a imposição de autorização legislativa para que o Poder Executivo firme convênios pode “prejudicar o funcionamento da administração pública municipal e fazer ruir a coerência do ordenamento jurídico vigente”.

O Supremo Tribunal Federal possuía o mesmo entendimento, conforme se extrai das decisões exaradas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 770, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.166 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 342, por exemplo.

Contudo, em manifestações mais recentes, o entendimento da Suprema Corte destoou daqueles anteriores:

“Convênio – Autorização – Poder Legislativo – Possibilidade. Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio

de 2014. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Descabe a fixação de honorários recursais, preconizados no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, quando se tratar de extraordinário formalizado em processo cujo rito os exclua” (cf. Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 488.065, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 10/10/17) (grifo nosso). Do bojo do acórdão, consta: “Descabe potencializar o princípio da separação de poderes quando em jogo a construção de mecanismos institucionais de controle aptos a otimizar a alocação de recursos públicos”.

E, ainda:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente” (cf. in ADI nº 331, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 30/04/14).

Neste último caso, a redação atacada exige a autorização legislativa para os convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao Poder Executivo.

Em nossa opinião, a exigência de autorização legislativa para a celebração de convênios pelo Poder Executivo não é necessária. De fato, a exigência legal mencionada pode prejudicar o gerenciamento da máquina pública, além de afetar o princípio da separação entre os poderes (art. 2º, da Constituição Federal). Afinal, de acordo com Uadi Lammêgo Bulos, “A independência a que se refere este art. 2º delinea-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos de

governo, as quais, ao exercerem as atribuições que lhes foram conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir” (cf. in Constituição Federal Anotada, 7ª edição, Saraiva, São Paulo, 2007, p. 90) (grifos nossos).

Todavia, nada impede que o Chefe do Poder Executivo submeta a matéria de interesse à Câmara Municipal para obter a autorização para firmar convênios com outros entes federativos, mormente se a Lei Orgânica do Município exige tal providência (art. 31, inc. XIV). O **Projeto de Lei nº 094/2025** não contém vício de iniciativa e trata de assunto de interesse local.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 13 de agosto de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico